



Sommaire de l'entrevue : Groupe de témoins d'Affaires mondiales Canada (Marta Morgan, Cindy Termorshuizen, Joseph Comartin, Martin Loken, Sébastien Beaulieu)

Veuillez noter que ce résumé doit être lu en parallèle avec le rapport institutionnel préparé par le ministère d'Affaires mondiales Canada (AMC).

Les membres du groupe ont été interviewés le 23 août 2022 par Shantona Chaudhury, Yves Côté et Dahlia Shuhaibar. Les questions concernant ce résumé doivent être adressées à M^{me} Shuhaibar.

Le texte entre crochets [...] constitue des notes explicatives fournies par les avocats de la Commission pour faciliter la compréhension.

Contexte

AMC a un vaste mandat qui, en plus des affaires étrangères, comprend le commerce international et le développement international. Le Ministère soutient trois ministres : la ministre Mélanie Joly (Affaires étrangères), la ministre Mary Ng (Commerce international) et le ministre Harjit Sajjan (Développement international). Un sous-ministre est affecté à chaque ministre.

Marta Morgan est la sous-ministre des Affaires étrangères (« la sous-ministre Morgan »). Dans ce rôle, elle exerce diverses fonctions de gestion et joue un rôle majeur dans l'élaboration de la politique étrangère. Elle formule des conseils à l'intention de la ministre Joly et du gouvernement sur les questions qui relèvent de sa compétence. La gestion des relations bilatérales est un élément important de son mandat. La relation bilatérale entre le Canada et les États-Unis, dans laquelle l'ambassade du Canada à Washington joue un rôle important, est unique et représente un important mandat.

Cindy Termorshuizen est la sous-ministre déléguée des Affaires étrangères (« la sous-ministre déléguée Termorshuizen »). Elle appuie la sous-ministre Morgan sur diverses questions, notamment les ressources humaines, les finances, les valeurs et l'éthique, et l'élaboration de la politique étrangère.

Joseph Comartin est le consul général au consulat de Detroit (« le consul général Comartin »). Il occupe ce poste depuis quatre ans. Le commerce est une question clé pour le consulat.

Martin Loken est le chef de mission adjoint (Politique étrangère et sécurité nationale) à l'ambassade du Canada à Washington (« le chef de mission adjoint Loken »). Il travaille en étroite collaboration avec l'ambassadrice Kirsten Hillman, qui dirige le réseau de missions aux États-Unis, et formule des conseils stratégiques à l'intention du gouvernement canadien.



Sébastien Beaulieu est actuellement directeur général, Sécurité et gestion des urgences (« le directeur général Beaulieu »). Au cours de la période visée, il a été directeur général de la Direction des relations avec les États-Unis, assumant diverses fonctions en matière de politique étrangère et de commerce. La relation canado-américaine était au cœur de son mandat.

Rôles des membres du comité d'experts en janvier et en février 2022

La sous-ministre Morgan indique que pendant la période visée, les événements en Ukraine ont occupé une grande partie de son temps. Pour cette raison, elle a délégué la gestion des événements liés au convoi à la sous-ministre déléguée Termorshuizen.

La sous-ministre déléguée Termorshuizen a supervisé la réponse d'AMC tout au long des événements de janvier et février 2022. Elle a assisté aux réunions du Comité des sous-ministres sur les opérations au nom d'AMC. Le Bureau du protocole [qui est chargé de fournir des services à la communauté diplomatique du Canada conformément aux obligations juridiques internationales et nationales du Canada] relève de son autorité. Par conséquent, elle était au courant des problèmes rencontrés par les missions à Ottawa et a soulevé ces problèmes lors des réunions du Comité des sous-ministres sur les opérations.

La sous-ministre Morgan et la sous-ministre déléguée Termorshuizen expliquent comment AMC et son réseau de missions aux États-Unis sont pleinement intégrés, en ce sens qu'ils gèrent les affaires étrangères, le commerce et les responsabilités en matière de développement et qu'ils suivent une approche « pangouvernementale » à l'égard des relations bilatérales avec les États-Unis.

Le consul général Comartin a joué un rôle important dans la gestion des relations avec les intervenants américains pendant ces événements. Il fait remarquer que la relation entre le Canada et le Michigan est très importante, puisque le Michigan est le principal partenaire commercial du Canada aux États-Unis. Divers intervenants américains ont communiqué avec lui, notamment des représentants élus et des représentants de l'industrie. Ces intervenants ont exprimé de graves préoccupations au sujet des blocages à la frontière et ont manifesté de l'impatience à divers niveaux quant à la lenteur perçue de la réaction du Canada face au blocage du pont Ambassador.

Le chef de mission adjoint Loken a également géré les relations avec les intervenants américains. Il indique qu'en raison de la pandémie, il était déjà intervenu dans des questions relatives à la gestion de la frontière canado-américaine avant les événements liés au convoi.

Le directeur général Beaulieu a participé à l'élaboration des rapports quotidiens d'AMC et de synthèses médiatiques tout au long de cette période, lesquels étaient communiqués aux cabinets des trois ministres et à divers fonctionnaires d'AMC.



Participation d'AMC aux événements

La sous-ministre Morgan indique qu'au début, AMC n'a pas participé activement à l'intervention en réponse aux manifestations. Au départ, sa participation se résumait essentiellement à prendre connaissance de la situation. La participation d'AMC a pris de l'ampleur lorsque les blocages à la frontière ont commencé.

La sous-ministre déléguée Termorshuizen est intervenue tôt dans le processus étant donné qu'elle supervise le Bureau du protocole. Ce bureau a suivi étroitement les événements en raison de sa responsabilité pour la sécurité des missions et a envoyé une communication initiale le 28 janvier¹. Elle indique qu'à un certain moment, il a été décidé d'augmenter la fréquence des réunions du Comité des sous-ministres sur les opérations. Normalement, le Comité se réunit environ une fois par semaine, mais parfois, comme dans cette situation, il doit se pencher sur des crises et se réunit plus régulièrement.

La sous-ministre Morgan explique que le fonctionnement de la frontière canado-américaine, notamment la circulation des biens et des services et les relations commerciales, est un enjeu important pour AMC et le gouvernement. Il est très important de veiller à ce que le Canada conserve sa réputation d'endroit sûr où investir et de partenaire commercial solide. L'un des atouts essentiels du Canada, du point de vue du commerce et de l'investissement, est sa proximité avec les États-Unis. Cette proximité exige un contrôle frontalier efficace : des conséquences très importantes s'ensuivent lorsque les postes frontaliers ne fonctionnent pas bien. La sous-ministre déléguée Termorshuizen ajoute qu'AMC est toujours soucieux de protéger la réputation du Canada en tant qu'endroit sûr où investir. La politique d'achat aux États-Unis et les discussions sur le rapatriement des activités de fabrication aux États-Unis préoccupaient AMC et le gouvernement du Canada dans son ensemble. La perte de confiance à l'égard du Canada en tant qu'endroit propice aux investissements, en raison d'une fermeture prolongée de la frontière, aurait des répercussions très graves pour le Canada.

[L'équipe responsable des relations avec les médias de l'ambassade à Washington préparait quotidiennement des rapports de situation résumant les déclarations et les publications dans les médias sociaux des politiciens américains ainsi que les activités de protestation « par imitation » dans d'autres pays².] La sous-ministre Morgan fait remarquer que des déclarations ont été publiées par la gouverneure Gretchen Whitmer (Michigan), le syndicat des Teamsters, le Conseil des affaires canadiennes-américaines et d'autres intervenants. La sous-ministre déléguée Termorshuizen indique qu'AMC surveillait de très près les manifestations « par imitation », dont une de grande ampleur organisée en Nouvelle-Zélande. Elle explique que ces manifestations s'inspiraient des événements survenus au Canada et qu'elles risquaient d'avoir des répercussions sur la réputation du Canada. AMC surveillait également les préoccupations concernant le convoi exprimées dans son réseau diplomatique et la façon dont ces événements étaient

¹ SSM.NSC.CAN.00000153_REL.0001.

² Voir, par exemple, PB.CAN.0000045_REL.0001, PB.CAN.00001042_REL.0001.



interprétés à l'étranger. Le directeur général Beaulieu et le chef de mission adjoint Loken ajoutent qu'il était question d'un convoi aux États-Unis cherchant à perturber le Superbowl et le discours du président sur l'état de l'Union.

Le consul général Comartin, le chef de mission adjoint DHOM Loken, l'ambassadrice Hillman et d'autres représentants d'AMC ont également discuté avec divers représentants américains. [Il s'agissait notamment du sénateur Gary Peters (Michigan)³, du membre du Congrès Dan Kildee (Michigan)⁴, de la membre du Congrès Brenda Lawrence (Michigan)⁵, du bureau du sénateur Sherrod Brown (Ohio)⁶ et de la membre du Congrès Debbie Dingell⁷.] Le consul général Comartin et le chef de mission adjoint ont appris auprès de représentants américains auxquels ils ont parlé que ceux-ci étaient très préoccupés par la fermeture des frontières, plus particulièrement la fermeture du pont Ambassador. Ils ont demandé au consul général Comartin et au chef de mission adjoint Loken de faire le point sur les efforts déployés du côté canadien pour lever les blocages de même que sur le temps requis pour ramener la situation à la normale. Ils ont clairement indiqué que la fermeture de la frontière était un problème majeur ayant des conséquences sur le transport des marchandises essentielles et sur le secteur automobile. Un de ces représentants a souligné que les blocages nuisaient aux efforts du Canada pour se faire connaître comme partenaire commercial fiable pour les États-Unis. Un autre a souligné que les blocages nuisaient ultimement aux travailleurs de la classe moyenne, tant canadiens qu'américains.

Le consul général Comartin a entendu des préoccupations semblables de la part d'intervenants du milieu des affaires, dont la Chambre régionale de Detroit, l'Original Equipment Suppliers Association et la Motor Equipment Suppliers Association⁸. Il

³ PB.CAN.00000035_REL.0001 contient un compte rendu de la conversation entre le consul général Comartin et le sénateur Peters tenue le 10 février.

⁴ SSM.NSC.CAN.00000135_REL.0001 contient un compte rendu de la conversation entre le chef de mission adjoint Loken et le membre du Congrès Kildee tenue le 10 février.

⁵ SSM.NSC.CAN.000000145_REL.0001 contient un compte rendu d'une conversation entre le consul général Comartin et la membre du Congrès Lawrence tenue le 11 février, et SSM.CAN.00000465 contient un compte rendu d'une conversation entre l'ambassadrice Hillman et le consul général Comartin tenue le 15 février.

⁶ PB.CAN.00000056_REL.0001 contient un compte rendu d'une conversation entre le bureau du sénateur Brown, Stefano Maron (premier secrétaire, Affaires du Congrès, ambassade de Washington) et Michael Holmes (conseiller en sécurité publique, ambassade de Washington) tenue le 11 février.

⁷ PB.CAN.00000050_REL.0001 contient un compte rendu d'une conversation entre le consul général Comartin et la membre du congrès Dingell tenue le 11 février.

⁸ PB.CAN.00000035_REL.0001 contient les notes d'un appel qui a eu lieu le 10 février entre le consul général Comartin et des membres de la Chambre régionale de Detroit.



souligne que ces associations étaient très préoccupées par le fait qu'aucune mesure d'urgence ne semblait prise au niveau national. Le consul général Comartin leur a répondu qu'il était peu probable que le premier ministre utilise la *Loi sur les mesures d'urgence*, ce qu'il croyait être le cas d'après les reportages dans les médias.

[Le 15 février, le directeur général Beaulieu a été informé par le consulat de Minneapolis que deux entreprises de produits agricoles, Scoular et Puris, avaient exprimé des préoccupations au sujet du blocage au poste frontalier d'Emerson/Pembina, et que General Mills avait constaté des perturbations dans la chaîne d'approvisionnement découlant du blocage des postes frontaliers d'Emerson et de Coutts⁹.] Le directeur général Beaulieu ne se souvient pas de la façon dont ces problèmes ont été résolus, mais il souligne qu'il s'agissait d'exemples précis de problèmes auxquels les gens faisaient face aux points d'entrée bloqués. Il ajoute que les événements entourant le convoi se sont produits à un moment où les problèmes liés à la chaîne d'approvisionnement étaient déjà exacerbés en raison des perturbations causées par la pandémie, des inondations dans l'Ouest canadien, etc. En fait, au début de 2022, Transports Canada et Innovation, Sciences et Développement économique Canada ont organisé un sommet national sur la chaîne d'approvisionnement auquel ont participé un certain nombre de ministres canadiens.

Le groupe d'experts est interrogé au sujet de la participation du Mécanisme de réponse rapide (« MRR ») du Canada à ces événements. La sous-ministre Morgan décrit le MRR du Canada comme un petit groupe au sein d'AMC qui a été mis sur pied pour respecter l'engagement pris par le Canada lors du Sommet du G7 de 2018 à Charlevoix, au Québec, de lutter contre l'ingérence étrangère attribuable à un gouvernement national. Son mandat consiste à examiner les questions relatives à la désinformation, en particulier la désinformation parrainée par l'État, qui pourrait avoir une incidence sur la démocratie ou les institutions démocratiques. Il examine l'information de source ouverte, en particulier sur Internet et les médias sociaux, et partage l'information avec ses homologues du G7. [Le MRR du Canada a produit des rapports au cours de cette période, notamment les 13¹⁰, 14¹¹, 15¹² et 16¹³ février.]

SSM.NSC.CAN.0000043 contient un compte rendu de cet appel ainsi que des comptes rendus de conversations avec l'Original Equipment Suppliers Association et la Motor Equipment Suppliers Association tenues le 11 février.

⁹ PB.CAN.0000067_REL .0001, p. 8.

¹⁰ SSM.NSC.CAN.0000151_REL .0001.

¹¹ SSM.NSC.CAN.0000169_REL .0001.

¹² SSM.NSC.CAN.0000170_REL .0001.

¹³ SSM.NSC.CAN.0000193_REL .0001.



Le groupe de témoins est également interrogé à savoir si la ministre Mary Ng, dont le portefeuille comprend le commerce international, était intervenue dans les dossiers liés au convoi. Le groupe n'est pas en mesure de déterminer l'ampleur de son intervention.

Effet sur les ambassades

Le Canada a des obligations envers les missions étrangères situées au Canada en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (« la Convention de Vienne »). La sous-ministre déléguée Termorshuizen souligne qu'il y a environ 8 000 diplomates étrangers dans tout le pays. Elle explique que le Canada a un certain nombre de responsabilités en vertu de la Convention de Vienne, lesquelles consistent notamment à assurer la sécurité des diplomates, des missions et des résidences des diplomates et à veiller à ce que les diplomates puissent accéder aux locaux de leurs missions et à leur résidence.

AMC, et plus particulièrement le Bureau du protocole, ont entendu des diplomates travaillant dans des missions situées au centre-ville d'Ottawa dire qu'ils se sentaient en danger, qu'ils craignaient d'accéder à leurs missions et de subir des perturbations pendant qu'ils travaillaient dans leurs locaux (bruit, circulation, etc.) et qu'ils s'inquiétaient de l'activité autour de leur résidence. Le directeur général Beaulieu souligne que le Bureau du protocole a envoyé trois circulaires d'information¹⁴ aux missions pendant ces événements. Ces circulaires recommandaient aux missions de communiquer avec la GRC pour exprimer leurs préoccupations quant aux services de protection.

La sous-ministre déléguée Termorshuizen explique qu'AMC prend très au sérieux les préoccupations en matière de sécurité exprimées par les missions, tout comme le Canada s'attend à ce que les autres pays le fassent pour les missions canadiennes à l'étranger. Ces préoccupations ne seraient normalement pas portées au niveau ministériel. Interrogée à savoir si des préoccupations exprimées par les missions ont été portées au niveau ministériel dans cette situation, la sous-ministre déléguée Termorshuizen répond par la négative, mais indique avoir soulevé la question lors des réunions du Comité des sous-ministres sur les opérations. Bien qu'elle n'ait pas été mise au courant des préoccupations particulières exprimées par les missions auprès de la GRC, la sous-ministre déléguée Termorshuizen estime que ces préoccupations n'étaient pas liées à la possibilité qu'une personne entre par infraction dans les locaux; elles étaient plutôt liées à la sécurité du personnel de la mission tentant d'accéder à ses locaux au centre-ville d'Ottawa.

Le directeur général Beaulieu indique que les événements ont également eu une incidence sur les missions diplomatiques canadiennes à l'étranger. Des manifestations ont eu lieu à l'extérieur de certaines missions, et au moins un consulat aux États-Unis (le

¹⁴ SSM.NSC.CAN.00000153_REL .0001, SSM.NSC.CAN.00000154_REL .0001 et SSM.NSC.CAN.00000155_REL .0001.



consulat général à Dallas) a fermé temporairement après avoir reçu des messages de menace¹⁵.

Effets sur l'économie et la réputation du Canada

Le directeur général Beaulieu affirme qu'AMC n'a pas effectué sa propre analyse des répercussions économiques des blocages à la frontière. Toutefois, il était clair qu'il y aurait une incidence économique importante étant donné la quantité d'activités qui se déroulent sur le pont Ambassador (environ 25 % du commerce Canada-États-Unis par transport routier passe par ce pont). La sous-ministre Morgan indique que l'évaluation des répercussions réalisée par AMC était davantage axée sur la chaîne d'approvisionnement (compte tenu, entre autres, de l'intégration importante de l'industrie automobile entre le Canada et les États-Unis) et sur les conséquences des fermetures sur la réputation du Canada.

La sous-ministre déléguée Termorshuizen explique que le début de la pandémie de COVID-19 en 2020 et les mesures frontalières subséquentes qui ont été mises en œuvre au cours des deux dernières années ont permis à AMC de bien comprendre l'incidence que les perturbations à la frontière peuvent avoir sur divers intervenants, y compris l'industrie du camionnage et les travailleurs de la santé. Selon elle, il ne fait aucun doute que les blocages et les manifestations ont eu une incidence négative sur la réputation du Canada à l'échelle internationale à ce moment-là. Il est certain que les blocages à la frontière, lesquels ont empêché la circulation des biens et des services, ont eu des répercussions économiques immédiates. La question la plus difficile est celle des conséquences à long terme : comment les autres pays pourraient-ils considérer le Canada comme étant un partenaire commercial fiable et un endroit sûr où investir à la suite de ces événements?

Les membres du groupe d'experts sont interrogés au sujet de la référence aux partenaires commerciaux dans l'Explication conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* [l'explication officielle du gouvernement fédéral visant à justifier l'application de la *Loi*] : hormis les États-Unis, quels pays avaient des préoccupations? La sous-ministre Morgan indique que de nombreux pays investissent au Canada et que les événements pourraient avoir des répercussions à long terme sur les investissements potentiels des principaux partenaires commerciaux. La proximité du Canada avec les États-Unis est essentielle à l'attractivité du Canada. Toutefois, les membres du groupe d'experts ne sont pas au courant des préoccupations particulières exprimées par des pays autres que les États-Unis. La sous-ministre déléguée Termorshuizen ajoute que bien qu'il soit évident que les chaînes d'approvisionnement touchées soient entre le Canada et les États-Unis, il n'est pas possible de connaître les propriétaires des entreprises qui utilisent les voies de transport. Étant donné que les marchandises qui arrivent aux États-Unis en provenance du Canada peuvent faire partie de grandes chaînes d'approvisionnement, il est fort possible que les blocages aient eu

¹⁵ PB.CAN.0000067_REL .0001, p. 1.



une incidence sur le commerce avec d'autres pays ayant des relations commerciales avec les États-Unis. La sous-ministre déléguée Termorshuizen mentionne également que ce type de répercussion « en aval » ne suscite pas nécessairement des préoccupations pour AMC, mais pourrait plus tard avoir une incidence sur certaines décisions d'affaires.

Le consul général Comartin fait remarquer qu'un autre pont, le pont Gordie Howe, est actuellement en construction entre Windsor et Detroit et qu'il devrait entrer en service au cours des prochaines années. Il souligne que s'il y avait eu un deuxième pont au moment où ces événements se déroulaient, les répercussions n'auraient probablement pas été aussi importantes.

Participation d'AMC à l'intervention du gouvernement

La sous-ministre déléguée Termorshuizen explique que la principale contribution d'AMC à la réponse du gouvernement fédéral aux manifestations était de communiquer l'information tirée des commentaires formulés par les missions canadiennes à l'étranger et des intervenants américains, et de ce que le Ministère relevait dans les médias et les médias sociaux. Cet échange d'information se faisait plus particulièrement dans le cadre des réunions du Comité des sous-ministres sur les opérations.

De l'avis de la sous-ministre déléguée Termorshuizen, les mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* ont répondu aux préoccupations d'AMC concernant le commerce et la réputation du Canada en permettant au Canada de rassurer les investisseurs et les partenaires commerciaux : le Canada prenait des mesures pour s'assurer que les postes frontaliers étaient ouverts et il était un partenaire commercial sûr et fiable. Elle ajoute que la durée des événements était aussi une source de préoccupation. À cet égard, l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* s'est avérée utile pour dissiper les doutes quant à la capacité du Canada de maintenir les corridors commerciaux ouverts. Le chef de mission adjoint Loken déclare avoir pu mentionner la *Loi sur les mesures d'urgence* comme preuve que le Canada prenait la question au sérieux. Il ajoute que l'ambassade n'avait pas à défendre la décision parce que celle-ci n'a pas suscité de critiques de la part du gouvernement américain. Le directeur général Beaulieu indique que les États-Unis étaient soulagés qu'une solution soit en vue. L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a également montré aux investisseurs et à d'autres que le Canada est un bon endroit pour faire des affaires. De même, le consul général Comartin a pu mentionner les mesures prises pour démontrer que les trois ordres de gouvernement travaillaient ensemble pour régler les problèmes. Le groupe de témoins convient que les interlocuteurs d'AMC qui avaient exprimé des préoccupations ont été essentiellement satisfaits lorsque les manifestations à la frontière ont été réprimées, plus particulièrement celle au pont Ambassador.

La sous-ministre déléguée Termorshuizen n'est au courant d'aucune mesure prise en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour régler spécifiquement la situation des missions. Cependant, comme les missions se sont essentiellement heurtées aux mêmes problèmes que les autres résidents et entreprises du centre-ville, les mesures prises par



les forces de l'ordre et d'autres instances pour réprimer les manifestations ont répondu efficacement à leurs préoccupations.

La sous-ministre déléguée Termorshuizen ne se souvient pas qu'AMC ait participé à des discussions portant sur le moment de révoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*.